

Schriften zum Völkerrecht

Band 24

URUGUAY

Besonderheiten eines Verfassungssystems

Von

Dr. Josef Neschen



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

JOSEF NESCHEN

URUGUAY

Besonderheiten eines Verfassungssystems

Schriften zum Völkerrecht

Band 24

URUGUAY

Besonderheiten eines Verfassungssystems

Von

Dr. Josef Neschen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02767 1

Meinen Eltern

Inhalt

Erster Abschnitt

Die Entwicklung bis 1951		11
§ 1: Von der Kolonialisierung bis zur Unabhängigkeit	11	11
§ 2: Die erste uruguayische Verfassung	13	13
I. Quellen	14	14
II. Ein abgeschwächtes Präsidialsystem	15	15
III. Die spätere institutionelle Entwicklung im 19. Jahrhundert	21	21
1. Präsident und „Caudillo“	22	22
2. Entstehung der politischen Parteien	23	23
3. Beginn der Dezentralisierung	26	26
§ 3: Das Verfassungssystem von 1918	26	26
I. José Batlle y Ordóñez und sein Entwurf	27	27
II. Das erste kollegiale Regierungssystem	29	29
III. Die politische und institutionelle Entwicklung bis 1934	32	32
§ 4: Die Verfassung von 1934	33	33
I. Der Staatsstreich von 1933	33	33
II. Ein neo-parlamentarisches System	34	34
1. Das „duplex“-System	37	37
2. Spuren einer Rationalisierung der politischen Vorgänge	38	38
3. Eine willkürliche Formel	39	39
4. Die „leyes constitucionales“	40	40
III. Die politische und institutionelle Entwicklung nach 1934	40	40
§ 5: Die Verfassungsreform von 1942	43	43
I. Der Staatsstreich des Präsidenten Baldomir	43	43
II. Fortschreitende Parlamentarisierung	45	45
1. Änderungen technischer Art	46	46
2. Änderungen politischer Art	47	47
III. Die politische Wirklichkeit nach 1942	48	48

Zweiter Abschnitt

Das Verfassungssystem von 1952		50
§ 1: Der Weg zur Reform	50	50

§ 2: Das Kollegialsystem von 1952	53
I. Der „Consejo Nacional de Gobierno“	53
1. Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer	54
2. Sitzverteilung	55
3. Wiederwahl	60
4. Eine gefährliche zentralistische Formel	61
II. Das Kollegialsystem in den Departements	62
III. Kollegialismus und Antikollegialismus	63
1. Kollegialsystem und „Coparticipación“	63
2. Kollegialsystem und Parlament	66
3. Argumente gegen das Kollegialsystem	67
IV. Quellen und Vorläufer des uruguayischen Kollegialsystems von 1952	68
1. Die „lateinamerikanische Schweiz“	68
2. „Kollegial“ oder „direktorial“?	68
3. Die französischen Vorläufer	70
4. Die Schweizer Vorläufer	70
5. Die unmittelbare Quelle: Die Bundesverfassung der schwei- zerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874	71
§ 3: Bemerkungen zum Parteien- und Wahlsystem	74
I. Das System der „hoja única“	74
II. Das „lema“-System in der Verfassung von 1952	77
§ 4: Abschwächung des neoparlamentarischen Systems	80
§ 5: „Entes Autónomos“ und „Servicios Descentralizados“	81
I. Das autonome Bildungswesen	82
II. Verstärkte Politisierung der öffentlichen Verwaltung	83
§ 6: Neuerungen im Bereich der richterlichen Gewalt	85
I. Der Verwaltungsgerichtshof	85
II. Das Wahlgericht (Corte Electoral)	86
§ 7: Erfahrungen mit dem System von 1952	87

Dritter Abschnitt

Die Verfassung von 1967 91

§ 1: Der Weg zur Verfassungsreform	91
I. Die ersten antikollegialistischen Reformprojekte	91
II. Die Reformbewegung von 1966	92
1. Der Entwurf der „Blancos“	92
2. Der Entwurf der „Colorados“	92
3. Der Entwurf der Kommunisten	93
4. Der Kompromißentwurf	94

III. Der Volksentscheid vom 27. November 1966	96
§ 2: Überblick	97
§ 3: Die neue Verfassung	101
I. Die lateinamerikanische Integration	101
II. Veränderungen im Parteien- und Wahlsystem	102
1. Verbot politischer Betätigung	102
2. Die politischen Parteien im System von 1967	104
3. Abschwächung des Systems der „hoja única“	105
III. Die Gesetzgebende Gewalt	107
1. Neuregelung der Stellung der Abgeordneten	108
a) Entschädigung und politische Moral	108
b) Mandatsniederlegung	109
2. Neuerungen im Gesetzgebungsverfahren	110
IV. Parlament und Regierung	111
1. Auflösung des Parlaments	111
2. Der Präsident stürzt nicht	112
V. Die Exekutive in der neuen Verfassung	114
1. Präsident und Regierung	114
2. Der Vizepräsident	116
3. Kollegialistische Elemente in der Regierungsstruktur	116
4. Die Minister der Verfassung von 1967	119
a) Verfassungsrechtliche Eigenart der uruguayischen Minister	119
b) Die Ernennung der Minister	120
c) Neuschaffung und Umstrukturierung der Ministerien	121
d) Der Ministerrat	121
5. Eine „autonome“ Regierung	122
6. Übertragung von Zuständigkeiten innerhalb der Regierung	124
VI. Die autonome Verwaltung in der Verfassung von 1967	126
1. Straffung der Organisation der Staatsbetriebe	126
2. Errichtung einer Zentralbank	128
3. Wirkungsvollere Überwachung durch die Regierung	129
Schluß	131
Literaturverzeichnis	133

Erster Abschnitt

Die Entwicklung bis 1951

§ 1: Von der Kolonialisierung bis zur Unabhängigkeit

In seiner mehr als 140jährigen Geschichte hat das unabhängige Uruguay, nach einer ersten Periode politischer Formung, sechs große Verfassungen gehabt.

Der bahnbrechende, allgemein als vorkonstitutionell bezeichnete Zeitraum von 1825 bis 1827 begann mit einem durch den Befreiungskrieg gegen Brasilien von 1825 eingeführten System. Dieser Befreiungskrieg hatte sich von Anfang an zum Ziel gesetzt, dem unabhängigen Staat eine Organisation zu geben, die den geschichtlichen Gegebenheiten gerecht wurde. Man glaubte nicht an die völlige Befreiung des Landes, das noch von fremden Truppen besetzt war, die die vorhandenen Anfänge einer institutionellen Ordnung im Keim ersticken sollten. Doch während die brasilianischen Truppen Montevideo noch besetzt hielten und während der Kampf im Inneren des Landes immer ernstere Formen annahm, bildeten sich bereits erste provisorische Behörden, die ihren Sitz je nach dem Verlauf der Kämpfe verlegen mußten¹. So entstanden die grundlegenden Institutionen, die sich in einer Linie mit der allgemeinen Gesetzgebung und der Verwaltungstätigkeit des werdenden Staates unaufhaltsam heranbildeten.

In diesen Anfängen uruguayischer Verfassungsentwicklung lag die Regierungsgewalt in den Händen eines Gouverneurs, während die gesetzgebende Gewalt, in der Form des Ein-Kammer-Systems, von der „Junta de Representantes“, dem Repräsentantenhaus, ausgeübt wurde. Diese „Junta de Representantes“ trat nacheinander in den uruguayischen Provinzstädten Florida, Canelones, San José und wieder in Canelones zusammen. Diese „Junta de Representantes“ übernahm in der Folgezeit auch verfassungsgebende Funktionen. In dieser Richtung ergingen bereits zu jener Zeit verschiedene Dekrete. Einige betrafen den organisatorischen Teil jener „constitución material“: Ein Gouverneur, der für die Dauer von drei Jahren von der Junta zu wählen war; drei Minister

¹ Vgl. *De la Bandera*, S. 11.

(Verwaltung, Finanzen und Krieg); die „Junta de Representantes“, die aus 40 Delegierten bestand, die allgemein und indirekt gewählt wurden; und schließlich die „Comisión Permanente“, eine ständige Kommission, die bei Verhinderung der Junta (Auflösung, Parlamentsferien, usw.) in Aktion trat.

Am 1. Januar 1827 wurden die „Cabildos“ (Gemeinderäte) aufgelöst. Damit wurde eine Neuordnung der richterlichen Gewalt erforderlich. Man schuf einen sogenannten „Tribunal de Apelaciones“, der aus 5 Mitgliedern bestand, sowie zahlreiche Friedensrichter „erster Instanz“, denen die Befugnis zur Rechtsprechung der inzwischen aufgelösten Magistrate übertragen wurde. Auf kommunaler Ebene traten an ihre Stelle Polizeikommissare und sogenannte „Alcaldes de Cuarteles“ (Bezirksbürgermeister).

Mit Beschluß vom 28. März 1927 billigte die „Junta de Representantes“ die Verfassung von 1826, die zuvor von dem „Allgemeinen Verfassungskongreß“ der in Buenos Aires zusammengetretenen „Provincias Unidas del Río de la Plata“² gutgeheißen worden war. Der Gang dieses Kongresses hatte den Aufbau der Gerichts- und Verwaltungsordnung beeinflusst, die sich die „Provincia Oriental“² bereits 1826 gegeben hatte. Auf Grund des Status von 1827 blieb die Verwaltung der Departements bei den „Consejos Locales“, die später eingerichtet wurden.

In dem, was man heute als „Parte organica“ des Verfassungssystems von 1825 bis 1827 bezeichnen kann, stachen insbesondere das Gesetz über die Abschaffung von Sklavenhandel und Leibeigenschaft und die Erklärung der allgemeinen Menschenrechte hervor³.

Die verfassungsmäßige Ordnung wurde zum ersten Mal am 4. Oktober 1827 unterbrochen, als General Lavalleja die „Junta de Representantes“ auflöste, den Gouverneur Joaquín Suárez absetzte und die Diktatur einführte. Unter diesem Regime wurde auch die vom Repräsentantenhaus geschaffene Gerichtsordnung aufgehoben. Und an die Stelle der Berufsrichter traten sog. „Alcaldes“. Zugleich setzte man in jedem Departement einen Armen- und Minderjährigenanwalt und einen Steuerbeamten ein. Diese drei Beamten bildeten den „Concejo de Administración“, ein Verwaltungsrat, der in erster Linie für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verantwortlich war, der darüber hinaus aber auch befugt war, Anregungen und Anträge jeder Art entgegenzunehmen und weiterzuleiten.

² „Vereinigte Provinzen am Río de la Plata“, Gebiet des heutigen Argentinien, denen am 25. August 1825 die „Provincia Oriental“ (Ostprovinz), das heutige Uruguay, beitrug.

³ Vgl. *De la Bandera*, S. 12.

Der Friedensvertrag vom Jahre 1828, geschlossen zwischen den „Provincias Unidas del Río de la Plata“ und dem Brasilianischen Reich, beendete — auf Vermittlung der Engländer — den Krieg zwischen den vertragschließenden Parteien, die zugleich auf ihre angeblichen Rechte an der „Provincia Oriental“ verzichteten, die nun selbst einen freien und unabhängigen Staat gründen sollte.

Die Unabhängigkeit des neuen Staates wurde in Artikel 1 und 2 jenes Friedensvertrages geregelt, der am 27. August 1828 in Rio de Janeiro unterzeichnet wurde. Artikel 10 dieses Vertrages legte aber fest, daß bis fünf Jahre nach dem Eid auf die Verfassung des neuen Staates die vertragschließenden Regierungen die neue Republik noch vor möglichen bewaffneten Unruhen schützen sollten.

Die volle Unabhängigkeit erlangte Uruguay demnach also erst am 18. Juli 1835, fünf Jahre nach dem Eid auf die Verfassung von 1830⁴.

Mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages von Rio de Janeiro wurde die „Asamblea de Florida“⁵ zur verfassungs- und gesetzgebenden Versammlung des neuen Staates. Die Gesetze, die diese „Asamblea de Florida“ seit 1825 beschlossen hatte, schufen politisch und verwaltungsmäßig die neue Republik und waren zugleich unmittelbare Quelle für die Verfassung von 1830, der ersten Verfassungsurkunde des unabhängigen Uruguay⁶.

§ 2: Die erste uruguayische Verfassung

Zwar hatte es schon von 1825 bis 1828 eine eigene verfassungsmäßige Ordnung gegeben, Uruguay war damals aber noch Teil eines übergeordneten Gebildes, der „Vereinigten Provinzen am Río de la Plata“. Noch in der Verfassung von 1830 sind Tendenzen zu finden, die einer Einverleibung Uruguays in ein größeres Staatsgebilde nicht gerade ablehnend gegenüberstanden. So wurde Uruguay zunächst auch als „Estado Oriental del Uruguay“ bezeichnet, ein Name, der eigentlich mehr einem integrierenden Bestandteil eines Bundesstaates als einem unabhängigen, selbständigen Völkerrechtssubjekt eigen sein konnte. Dieser Name wurde später von der Verfassunggebenden Versammlung abgeändert. Aber auf Grund eines Redaktionsversehens wurde diese Bezeichnung doch noch in Artikel 1 der Verfassung von 1830 aufgenommen⁷.

⁴ Vgl. *Pablo Blanco Acevedo*, Centenario, S. 35 ff.; *J. Jiménez de Aréchaga*, Centenario, S. 153.

⁵ So nannte sich die „Junta de Representantes“, die sich am 18. August 1825 in Florida konstituiert hatte.

⁶ Vgl. *Gros Espiell*, Las Constituciones, S. 33.

⁷ Art. 1: «El Estado Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos actuales de su territorio.»